

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Bezirksvertretung Köln Mülheim
SPD-Fraktion in der Bezirksvertretung Köln-Mülheim

Herrn Bezirksbürgermeister
Norbert Fuchs
Bezirksrathaus Köln-Mülheim

Herrn Oberbürgermeister
Jürgen Roters
Rathaus Köln

24. Juni 2013

Gemeinsamer Dringlichkeitsantrag zur nächsten Sitzung BV Mülheim

Neufassung der Zuständigkeitsordnung der Stadt Köln

Sehr geehrter Herr Bezirksbürgermeister Fuchs,
sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Roters,

wir bitten Sie, nachfolgenden Antrag von Bündnis 90/Die Grünen und SPD auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung der Bezirksvertretung Mülheim zu setzen:

Begründung der Dringlichkeit:

Aufgrund des von den Bezirksbürgermeistern in Auftrag gegebenen Gutachtens zur Zuständigkeitsordnung der Stadt Köln hat der Oberbürgermeister die Vorlage 3912/2012, Neufassung der Zuständigkeitsordnung, zurückgezogen.

Die antragstellenden Fraktionen bitten den Oberbürgermeister, bei der Erstellung des zweiten Entwurfs/Verwaltungsvorlage zur Zuständigkeitsordnung folgende Ergänzungen und Einfügungen, die sich in ihrer Systematik auf die von der Verwaltung zurückgezogenen ersten Fassung der Zuständigkeitsordnung bezieht, mit in die neue, zweite Fassung aufzunehmen:

Beschlussvorlage:

1. Nachdem in dem 1. Entwurf der Zuständigkeitsordnung erstmalig dem seit Einführung der Bezirksverfassung in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens geltenden Recht entsprochen wird, in Angelegenheiten, die der ausschließlichen Kompetenz der Bezirksvertretungen unterfallen, keine oberen Wertgrenzen mehr im Verhältnis zu den Ratsausschüssen festzulegen, ist § 2 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs der Zuständigkeitsordnung zur Klarstellung und sofortigen Beachtung aller für die Ausführung der Kompetenzen der Bezirksvertretungen verantwortlichen Organisationseinheiten der Verwaltung durch folgenden Halbsatz zu ergänzen:

„... die für die Ratsausschüsse gem. §§ 8 bis 22 festgelegten Wertgrenzen sind insoweit unbeachtlich.“

2. Die zu Lasten der Bezirksvertretungen vorgesehene Ausweitung der Geschäfte der laufenden Verwaltung des Hauptverwaltungsbeamten mittels Erhöhung der Wertgrenzen ist zurückzunehmen. Die in § 2 des Entwurfs der Zuständigkeitsordnung enthaltenen, zwischen 20.000,00 EUR und 50.000 EUR festgelegten Wertgrenzen sind generell auf 20.000,00 EUR festzulegen.

Alternativ:

Der Rat der Stadt Köln räumt den Bezirksvertretungen ein Rückholrecht in solchen ihrer grundsätzlichen Kompetenz unterliegenden Angelegenheiten ein, die sich in den Wertgrenzen zwischen 20.000 EUR und 50.000 EUR bewegen (§ 41 Abs. 3 2. Halbsatz GO NRW).

Die Vorschrift des § 2 Abs. 1 des Entwurfs der Zuständigkeitsordnung ist wie folgt zu ergänzen:

Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Sofern Wertgrenzen ab 50.000, 00 EUR die Zuständigkeit der Bezirksvertretungen begründen, steht diesen bis zu einer Wertgrenze ab 20.000,00 EUR ein Rückholrecht zu.“

3. Der in § 2 Abs. 1 Ziffern 4.1, 5.1, 5.4, 6.6. 6.8 der Zuständigkeitsordnung enthaltene Begriff „ Ausstattung „ ist mit folgendem klarstellenden Klammerzusatz zu versehen: „ (Erst- und Ersatzausstattung)“.

4. Die Zuständigkeiten des Jugendhilfeausschusses (§ 12) sind im Lichte der Entscheidung des OVG Münster vom 16.07. 1991 und der bestätigenden Entscheidung des BVerwG vom 15.12.1994 (Vgl. Begründung des Beschlussvorschlags) zu überprüfen und entsprechend zu ändern.

Im Einzelnen sind insbesondere folgende Änderungen des § 12 Abs. 1 des Entwurfs der Zuständigkeitsordnung vorzunehmen:

4.1. Ziffern 1. und 3. sind durch folgende Formulierung zu ergänzen:
„ auf der Grundlage diesbezüglicher Entscheidungen der Bezirksvertretungen“.

4.2. Ziffer 4. ist durch folgenden Halbsatz zu ergänzen:
„ ;ausgenommen hiervon sind die Zuständigkeiten der Bezirksvertretungen gem. § 2 Abs. 1 Ziff. 6.6. des Entwurfs der Zuständigkeitsordnung“.

5. Unter Berücksichtigung des Gewichts der bezirklichen Zuständigkeiten und des Gebots der Organtreue des Rates im Verhältnis zu den Bezirksvertretungen ist der den Bezirksvertretungen zur alleinigen Bestimmung des Verwendungszwecks zu überlassende Teil des vom Rat festgestellten Bezirkshaushalts zu ändern. Hierfür sind folgende Maßnahmen zu treffen:

Den Bezirksvertretungen wird durch einen entsprechenden Haushaltsvermerk gestattet, bei dringendem Anlass über eine Mittelverschiebung im Rahmen der Finanzstellen „Planwerte Investive Finanzrechnung“ zu entscheiden (gegenseitige Deckungsfähigkeit investiver Ausgaben).

Daneben sind den Bezirksvertretungen weiterhin entsprechend dem Teilplan 1801 „Bezirksorientierte Mittel“ für übrige, aufgrund ihrer Zuständigkeiten wahrzunehmende Aufgaben Mittel zur eigenen Entscheidung über den Verwendungszweck zu überlassen.

Im Sinne der dem Gebot der Organtreue immanenten Pflichten der Rücksichtnahme und Einbeziehung der Auffassung des anderen Organs verständigen sich Rat und Bezirksvertretungen über die Höhe des insgesamt zur alleinigen Entscheidung den Bezirksvertretungen zu überlassenden Teils der vom Rat bereitgestellten Haushaltsmittel.

6. Zur Befähigung der Bezirksvertretungen, ihre Kompetenzen auch tatsächlich wahrnehmen zu können, ist in § 2 folgender neuer Absatz 2 (der bisherige Abs. 2 wird Abs. 3) aufzunehmen:

„Zur rechtzeitigen Vorbereitung der Entscheidungen der Bezirksvertretungen trifft die Oberbürgermeisterin/ der Oberbürgermeister folgende Maßnahmen:

1. Die zuständige Fachverwaltung informiert unverzüglich die Bezirksvertretungen, sobald ihr die Leiter von Einrichtungen bezirklicher Bedeutung Bedarfe bzgl. Unterhaltung, Ausstattung und Instandsetzung melden.

2. Der Oberbürgermeister informiert die Bezirksvertretungen, falls er Maßnahmen von bezirklicher Bedeutung treffen will, die sich in den Wertgrenzen zwischen 20.000,00 und 50.000,00 EUR bewegen. Zur Herbeiführung eines zügigen Entscheidungsablaufs holt er rechtzeitig vor Beginn der Durchführung einer beabsichtigten Maßnahme die Entscheidung der Bezirksvertretungen ein, ob sie von ihrem Rückholrecht Gebrauch machen wollen.

3. Der Oberbürgermeister bereitet die Beschlüsse der Bezirksvertretungen vor. Dies gilt insbesondere für Beschlüsse zu den bezirksbezogenen Haushaltsansätzen. „

7. Der Oberbürgermeister wird gebeten, zur rechtskonformen Umsetzung der Vorschriften der GO NRW erneut eine Arbeitsgruppe einzurichten. In dieser sollen sowohl Vertreter der Bezirksbürgermeister und Vertreter der Verwaltung teilnehmen.

8. Die zweite Fassung soll noch vor der Sommerpause 2013 zur Beratung vorgelegt werden.

Begründung:

I. Grundsätzliches zu den Gemeindeorganen und ihren Zuständigkeiten

1. Die unmittelbaren Gemeindeorgane Gemäß § 41 Abs.1 Satz 1 GO NRW ist der Rat für alle Angelegenheiten zuständig, soweit dieses Gesetz(d. h. die GO) nichts anderes bestimmt.

Danach legt die Vorschrift die Allzuständigkeit des Rates als Grundsatz fest, der Ausnahmen eröffnet. Bei der gesetzlich begründeten Allzuständigkeit des Rates handelt es sich demnach rechtstatsächlich um eine beschränkte Allzuständigkeit. Nur die Begrenzung der Allzuständigkeit des Rates ermöglicht es, anderweitige kommunale Organe¹ zu begründen und diesen Kompetenzen zuzuordnen.

Die GO NRW sieht neben dem Rat als unmittelbarem Organ weitere unmittelbare und mittelbare Organe vor. Dabei können Organe aufgrund der Art der ihnen zugeordneten Zuständigkeit zugleich auch die Stellung unmittelbarer wie mittelbarer Organe innehaben. Dies hängt davon ab, ob ihnen die jeweilige Zuständigkeit (Befugnis) unmittelbar durch Gesetz übertragen ist oder ob sie die Zuständigkeit von einem anderen Organ, dem sie nachrangig zugeordnet sind, ableiten.

Das mitunter angeführte Argument, bei Zweifeln über die Zuständigkeit der Gemeindeorgane im Verhältnis zueinander, sei die Art der demokratischen Legitimation entscheidend mit zu berücksichtigen, ist auf die Bezirksvertretungen nicht anwendbar. Denn ebenso wie der Rat oder der Bürgermeister sind sie unmittelbar vom Volk(Bürgern) demokratisch legitimiert(Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, § 36 Abs. 1 GO NRW), d. h. die Bezirksvertretungen besitzen nicht etwa eine demokratische Legitimation „zweiter Klasse“.

Daraus folgt, dass bei der Bewertung der Zuständigkeiten der drei durch unmittelbare Wahl legitimierten Gemeindeorgane die Kompetenzen der Bezirksvertretungen nicht von vornherein einschränkend interpretiert werden dürfen.²

Bei der Ermittlung der Reichweite der Kompetenzen der Bezirksvertretungen ist deshalb maßgeblich von der gesetzlich - vor allem durch die Gemeindeordnung - statuierten Regelung der Zuständigkeit auszugehen. Unverkennbar ist, dass seit der Einführung der Bezirksverfassung die Zuständigkeiten der Bezirksvertretungen erheblich gestärkt worden sind.³ Diese Entwicklung ist bei der Bestimmung der Zuständigkeiten der Bezirksvertretungen in Zweifelsfällen zu berücksichtigen.

1 Vgl. dazu das grundlegende Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW in OVGE 9, 74, dem zufolge als Organe solche Personen oder Personenmehrheiten gelten, „deren Wollen und Handeln unmittelbar der juristischen Person(Gemeinde) als deren eignes Wollen und Handeln rechtlich zugeordnet werden.“ Das Gericht unterscheidet nach unmittelbaren und mittelbaren kommunalen Organen, stellt dabei zugleich aber heraus, dass der in Art. 78 der Landesverfassung NRW enthaltene Organbegriff beide Gruppen von Kommunalorganen einschlieÙe. Typisch für unmittelbare Organe sei es, dass ihre Befugnisse direkt durch Gesetz begründet seien und sie daher keinem anderen Organ untergeordnet seien. Mittelbare Organe leiteten ihre Befugnisse dagegen nicht unmittelbar aus dem Gesetz ab, sondern von einem Organ, dem sie unterstellt seien.

2 Vgl. VG Köln, Urt. v. 25.04.2012 – 4 K 2849/11 -, Rspr. NRW Rdnr. 46(im vorliegenden Fall ging es um die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Rat und Bürgermeister als unmittelbar demokratisch legitimierte Organe. Es spricht nichts dagegen, den Sinngehalt dieser Entscheidung prinzipiell gleichermaßen auf die Bezirksvertretungen als unmittelbar demokratisch legitimierte Organe anzuwenden)

3 Novellen der Bezirksverfassung durch Gesetz vom 29.05.1984(GV. NRW. S. 314) und vom 17.05.1994(GV. NRW. S. 270) zur Einführung der Generalklausel für Zuständigkeiten und gesetzessystematische Verbesserung durch Voranstellung der Generalklausel im Verhältnis zur beispielhaften Aufzählung von Aufgaben sowie durch vorgenanntes Gesetz vom 17.05.1994 den Bezirksvertretungen eingeräumtes Recht, über den Verwendungszweck eines Teils der vom Rat zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel allein zu entscheiden

2. Die Bindung der Gemeindeorgane an das Gebot der Organtreue

Ein weiteres Kriterium, das bei Zweifelsfällen in der Bestimmung der Kompetenzen im Verhältnis mehrerer, insbesondere unmittelbarer Gemeindeorgane zu beachten ist, ist das Gebot der Organtreue.⁴ Dieses vom Bundesverfassungsgericht für die Kompetenzordnung des Grundgesetzes kreierte Institut zur Reduzierung gegenseitiger Blockaden der Bundesorgane infolge nicht hinreichend klarer Kompetenzregelungen des Gesetzgebers gilt auch im Kommunalrecht.⁵

Nach diesem Gebot besteht für jedes Organ die Pflicht, sich gegenüber den anderen Organen so zu verhalten, dass jene ihre kommunalverfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich wahrnehmen können, die Organe im Verhältnis zueinander Rücksicht nehmen und bei eigenen Entscheidungen die Auffassung des jeweils anderen Organs berücksichtigen.⁶ Sinn und Zweck des Gebotes der Organtreue bestehen demnach darin, schwerwiegende Behinderungen der Funktionsfähigkeit der Kommunen infolge einer Gemengelage von nicht immer eindeutigen Kompetenzabgrenzungen der Gemeindeorgane im Verhältnis zueinander zu mildern. Der kommunalverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung wird somit im Interesse der Funktionstüchtigkeit der Gemeinden eine Regel der Ausübung der Kompetenzen durch die Gemeindeorgane an die Seite gestellt.

II. Die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane im Verhältnis zueinander

1. Die Zuständigkeit des Rates im Verhältnis zu den Bezirksvertretungen

Die Zuständigkeiten des Rates erfahren durch die Vorschrift des § 37 Abs. 1 Satz 1 GO NRW (Generalklausel) in zweifacher Hinsicht Einschränkungen.

Zum einen wird dessen Allzuständigkeit im Sinne der Vorschrift des § 41 Abs. 1 Satz 1 GO NRW dergestalt begrenzt, dass alle Angelegenheiten von bezirklicher Bedeutung gesetzlich in die Zuständigkeit der Bezirksvertretungen überwiesen worden sind.

Andererseits erfolgt die Begrenzung der Zuständigkeiten des Rates dahin, dass es ihm aufgrund der gesetzlich den Bezirksvertretungen zugewiesenen Zuständigkeiten verwehrt ist, diese – etwa durch Regelung in der Hauptsatzung bzw. durch eine aufgrund der Hauptsatzung ergangene Zuständigkeitsordnung - wieder zu beschränken oder gar zu entziehen.⁷

Den Bezirksvertretungen wiederum ist es verwehrt, Entscheidungen in den ausschließlichen, d. h. nicht übertragbaren Zuständigkeiten des Rates zu treffen (§§ 37 Abs. 1 1. Halbsatz, 41 Abs. 1 Satz 2 GO NRW)

⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 12.07.1994 – 2 BvE 3/92 u. a. -, Juris Nr. 203 m. w. Nachw.

⁵ OVG Münster, Beschl. v. 18.10.1995 – 15 B 2799/95-, Eildienst St NW 1996, 595 (596); OVG Münster, Beschluss v. 06.12.2007 – 15 B 1744/07 -, NWVBl. 2008, 106(108 ff.); OVG Münster, Beschluss v. 19.08.2011 – 15 A 1555/11, Juris Nr. 10 ff.

⁶ Plückhahn, in: Held, Kommentar zur GO NRW, § 62 Ziff. 3.4 (Stand: Juli 2012)

⁷ Vgl. Winkel, in: Held, Kommunalverfassungsrecht (Kommentar zur GO NRW), § 37, Ziff. 5 Abs. 2; VG Düsseldorf, Urt. v. 14.02.1997, NWVBl. 1997, S. 402

⁸ Vgl. dazu RdErl. des IM vom 14.11.1984 – III A 1-10.10-787/84

⁹ Vgl. OVG Münster, Urteil v. 16.07.1991, NWVBl. 1992, S. 17 und BVerwG, Urteil v. 15.12.1994, NWVBl. 1995, S. 378

2. Die Zuständigkeiten der Ratsausschüsse im Verhältnis zu den Bezirksvertretungen

Angesichts der gesetzlichen Übertragung aller Angelegenheiten auf die Bezirksvertretungen, soweit diese in ihrer Bedeutung nicht wesentlich über den Bezirk hinausgehen, ist die Stellung der Ratsausschüsse im Verhältnis zu den Bezirksvertretungen zu bestimmen, zumal da die Bezirksvertretungen selbst keine Ausschüsse bilden dürfen (§ 36 Abs. 5 Satz 1 GO NRW).

Mit der gesetzlichen Wegnahme der bezirklichen Angelegenheiten vom Rat ist insoweit auch die vorberatende Funktion der Ratsausschüsse entfallen. Auf Verlangen der Bezirksvertretungen kann aber der Rat die Ausschüsse verpflichten, die Vorberatung bezirklicher Angelegenheiten zu übernehmen. Die Bezirksvertretungen können, müssen aber nicht ein entsprechendes Verlangen an den Rat richten.⁸

Etwas anderes gilt dagegen im Hinblick auf sondergesetzliche Ausschüsse, wie z. B. den Jugendhilfe- oder den Schulausschuss. Diese Ausschüsse sind weiterhin zuständig für die Vorberatung bezirklicher Angelegenheiten, soweit ihr Aufgabenbereich betroffen ist.

Speziell zur Kompetenz des Jugendhilfeausschusses im Verhältnis zu den Kompetenzen der Bezirksvertretungen hat das Oberverwaltungsgericht Münster, dessen Entscheidung durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt wurde,⁹ im Hinblick auf die Frage, ob das Beschlussrecht des Ausschusses in Angelegenheiten der Jugendhilfe (im Rahmen der von der Gebietskörperschaft bereitgestellten Mittel) verletzt werden würde, wenn die Entscheidungsbefugnis über die Unterhaltung und Ausstattung im Stadtbezirk gelegenen Jugendeinrichtungen (wie z. B. Jugend- und Freizeitheime, Kindergärten, Kindertagesstätten, Kinderspielplätze) den Bezirksvertretungen übertragen werde, festgestellt, dass dies nicht der Fall sei. Eine substantielle Aushöhlung des dem Ausschuss zustehenden Beschlussrechtes sei nicht zu konstatieren, da den Bezirksvertretungen in Angelegenheiten der Jugendhilfe lediglich in einem begrenzten und weniger bedeutenden Teilbereich (nur Einrichtungen von bezirklicher Bedeutung und nur die Aufgaben „Ausstattung“ und „Unterhaltung“) Entscheidungsbefugnisse zustünden. Andererseits sei aus der Vorschrift des § 71 Abs. 3 Satz 2 KJHG zu folgern, dass mit dem Entscheidungsrecht der Bezirksvertretungen in den genannten Angelegenheiten der Jugendhilfe die Pflicht gekoppelt sei, vor einer Beschlussfassung den Jugendhilfeausschuss im Regelfalle anzuhören.

3. Die Zuständigkeiten des Hauptverwaltungsbeamten im Verhältnis zu den Bezirksvertretungen

Die Geschäfte der laufenden Verwaltung gelten im Namen des Rates auf den Bürgermeister übertragen (§ 41 Abs. 3 1. Halbsatz GO NRW). Diese Zuständigkeitsregelung nach Art einer gesetzlichen Fiktion kann von den Bezirksvertretungen selbst nicht verändert werden, d. h. sie sind daran gebunden.

Der unbestimmte Rechtsbegriff „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ ist nicht für jede Gemeinde gleichermaßen bestimmbar. Seine inhaltliche Konkretisierung ist

abhängig von der Größe, Finanzkraft und Bedeutung einer Gemeinde. Mit der gesetzlichen Verwendung dieses Begriffes wird das rechtspolitische Ziel verfolgt, den Rat und die Bezirksvertretungen von den so genannten „Alltagsgeschäften“ zu entlasten.

Angesichts der Unbestimmtheit des Begriffs und der hieraus resultierenden Möglichkeit der Gemeinden, ihn anhand der oben genannten Kriterien unterschiedlich zu definieren, legen die Räte der meisten Gemeinden – so auch die Stadt Köln – zulässigerweise Wertgrenzen für Zuständigkeiten der Gemeindeorgane insgesamt fest, mit Hilfe derer sie insbesondere ihre Entscheidungszuständigkeit im Verhältnis zum Bürgermeister, zu den Ratsausschüssen und den Bezirksvertretungen abgrenzen.

Der jeweilige Rat kann sich oder aber auch den Bezirksvertretungen insbesondere für den Einzelfall, der die zugunsten der Zuständigkeit des Bürgermeisters festgelegte Wertgrenze tangiert, die Entscheidung vorbehalten (§ 41 Abs. 3 2. Halbsatz - Rückholrecht). Klarstellend wäre zu erwähnen, dass den Bezirksvertretungen selbst ein solches Rückholrecht nicht zusteht.

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass es dem Rat auch freisteht, zu Lasten der Geschäfte der laufenden Verwaltung des Hauptverwaltungsbeamten die Entscheidungsrechte der Bezirksvertretungen zu stärken. Das heißt, der Rat kann in Abgrenzung seiner und der Entscheidungsbefugnisse der Fachausschüsse gegenüber den Entscheidungsbefugnissen des Hauptverwaltungsbeamten den Bezirksvertretungen mehr Rechte einräumen, als er sich und den Ausschüssen im Verhältnis zum Hauptverwaltungsbeamten vorbehalten will (ausschließliche Zuständigkeiten des Rates sind davon ausgenommen).

Legt der Rat Wertgrenzen zur Abgrenzung der Zuständigkeiten der unmittelbaren und mittelbaren Organe der Gemeinde fest, so dürfen diese aber keinesfalls der Höhe nach derart „gewählt werden, dass die den Bezirksvertretungen gem. § 37 Abs. 1 GO NRW zustehenden Entscheidungsbefugnisse infolge einer Ausweitung der Geschäfte der laufenden Verwaltung des Hauptverwaltungsbeamten eher nur in Ausnahmefällen bestehen, weil in der Regel die Wertgrenze bei Einzelentscheidungen nicht überschritten wird.“¹⁰

III. Die Finanzierung der Zuständigkeiten(Aufgaben) der Bezirksvertretungen

Die Vorbehalte „Beachtung der Belange der Gesamtstadt“ und „Erfüllung der Aufgaben der Bezirksvertretungen im Rahmen der vom Rat bereitgestellten

Haushaltsmittel“ (§ 37 Abs. 1 1. Halbsatz, Abs. 3 1. Halbsatz GO NRW) haben maßgeblichen Einfluss auf die Finanzierung der Zuständigkeiten(Aufgaben) der Bezirksvertretungen.

Beide Vorbehalte sind Ausdruck der Gesamtverantwortung des Stadtrates für alle Bürger und Einwohner der Stadt. Sie sollen dazu dienen, eine ausgewogene Balance

zwischen der dezentralen Verantwortung der Bezirksvertretungen und der zentralen Verantwortung des Rates herzustellen.

Das bedeutet, dass einerseits der Rat im Verhältnis zu den Bezirksvertretungen eine Vorrangstellung innehat, die ihn dazu ermächtigt, im Interesse der Entwicklung der Gesamtstadt überzogene Ansprüche einzelner Bezirksvertretungen im Verhältnis zu anderen Bezirksvertretungen oder zur den Aufgabenstellungen der zentralen Stadtorgane zu deckeln. Andererseits sind die Vorbehalte auch Spiegelbild der Begrenzung der Vorrangstellung des Rates infolge der Zuständigkeiten der Bezirke.

Jedenfalls dürfen die Vorbehalte nicht als Vorwand seitens der zentralen Kommunalorgane genutzt werden, die den Bezirksvertretungen gesetzlich zugewiesenen Kompetenzen praktisch auszuhöhlen bzw. zu unterlaufen. Dies wäre als ein rechtswidriger Missbrauch zu werten.¹¹

Mit Blick auf die Zurverfügungstellung von Haushaltsmitteln bedeutet dies, dass der Rat den Bezirken auf jeden Fall Haushaltsmittel zur Erfüllung der aus ihren Zuständigkeiten resultierenden Aufgaben gewähren muss. Wenn auch die Bezirke keinen Anspruch auf ein bestimmtes Volumen an Mitteln am Gesamthaushalt haben, so muss der Rat doch sicherstellen, dass die Funktionstüchtigkeit der vorhandenen und benötigten Einrichtungen und Anlagen, die der Kompetenz der Bezirksvertretungen unterstehen, finanzierbar ist und auch Investitionsmittel für unabweisbar notwendige Maßnahmen zur Verfügung zu stellen sind. Hierbei darf er die vorhandenen Mittel nicht allein zu Gunsten der zentralen Aufgaben konzentrieren, sondern ist gehalten, die Mittel in ausgewogenem Verhältnis zu den Bedarfen der Bezirke aufzuteilen.¹²

Darüber hinaus ist der Rat verpflichtet, einen Teil der Mittel, die er als Bedarf der Bezirke anerkannt hat, diesen zur freien Disposition bzgl. ihrer Aufgabenstellungen zu überlassen (§ 37 Abs. 3 2. Halbsatz GO NRW), d. h. er darf den Bezirken die Mittel nicht ausschließlich haushaltstiteilscharf zuweisen.¹³

Durch die Anordnung des Gesetzgebers, dass eine entsprechende Dispositionsbefugnis den Bezirken eingeräumt werden „soll“, wird der Rat nur ausnahmsweise in sehr exakt begründetem Einzelfall bei einer Aufstellung des gesamtstädtischen Haushalts davon abweichen können.

Da der im Gesetz verwendete Begriff „Teil“, nicht näher definiert wird, ist er als „unbestimmter Rechtsbegriff“, zu werten, dessen Ausfüllung einerseits an den Kompetenzen des Rates und andererseits an den Kompetenzen der Bezirke zu messen ist. Beide Organe verfügen als unmittelbare Organe über einen eigenen Kompetenzraum, wobei der Kompetenzraum der Bezirke allerdings von den oben genannten Vorbehalten in der Ausübung begrenzt ist. Anerkennt der Rat aber ein bestimmtes Haushaltsvolumen für einen Bezirk, so sind die Vorbehalte überwunden.

10 Vgl. Winkel, in: Held, Kommunalverfassungsrecht (Kommentar zur GO NRW), § 37, Ziff. 6 Abs. 3 (Loseblatt; Stand: Juli 2012)

11 Vgl. Winkel, in: Held, Kommunalverfassungsrecht (Kommentar zur GO NRW), § 37 Ziff. 2 a. E. (Loseblatt; Stand: Juli 2012)

12 Vgl. Winkel, in: Held, Kommunalverfassungsrecht (Kommentar zur GO NRW), § 37 Ziff. 8. 1 (Loseblatt; Stand: Juli 2012)

13 Vgl. Winkel, in: Held, Kommunalverfassungsrecht (Kommentar zur GO NRW), § 37 Ziff. 8. 2 (Loseblatt; Stand: Juli 2012)

Bei der Bestimmung des Teils der Mittel zur freien Disposition im Rahmen der Kompetenzen der Bezirksvertretung gewinnt nunmehr die den Bezirken neben der Kompetenzordnung des Rates gesetzlich zugestandene eigene Kompetenzordnung, die für den Rat nicht veränderbar ist, an Gewicht. Das heißt, der Teil der Mittel zur eigenen Disposition der Bezirke muss in eine hinreichend angemessene Relation zum Gesamtetat des jeweiligen Bezirks gestellt werden. Da der Begriff „Teil“ nicht durch Adjektive wie etwa „größter oder wesentlicher (Teil)“ spezifiziert wurde, wird der Rat nicht verpflichtet sein, mehr als 50% oder 49% des Bezirksetats den Bezirksvertretungen zur Disposition zu überlassen. Das bedeutet, dass der zu Gunsten der Bezirksvertretungen einzuräumende dispositionsfreie Teil in der Spanne von einem Prozent bis 49 Prozent liegen muss.

Die Gewährung nur eines Bruchteils dispositionsfreier Mittel am Gesamtetat der Bezirksvertretungen ist dagegen auf jeden Fall ausgeschlossen. Denn die in Frage stehende Vorschrift des § 37 Abs. 3 2. Halbsatz GO NRW enthält diesen Begriff ebenfalls nicht.

Die Praxis von Städten mit Bezirksverfassung in der Festlegung dispositionsfreier Mittel der Bezirksvertretungen zeigt, dass diesen oftmals noch nicht einmal ein Prozent der Mittel ihres Gesamtetats zur eigenen Entscheidung über den Verwendungszweck zugestanden, sondern nur ein Bruchteil von einem Prozent gewährt wird.

Beispielsweise räumt der Rat der Stadt Köln der Bezirksvertretung Ehrenfeld (Bezirk 4) gemessen am ihr zugebilligten Gesamtetat „Planwerte Investive Finanzrechnung 2013 / 2014“ in Höhe von ca. 21.692.000,00 EUR nur Mittel zur freien Disposition in Höhe von ca. 52.000,00 EUR ein. Das sind weniger als 0,4 % des Gesamtetats der Bezirksvertretung.

Die übrigen Bezirke befinden sich in einer vergleichbaren Situation.

Unter Berücksichtigung des in § 37 Abs. 3 2. Halbsatz GO NRW verwendeten Begriffs „Teil der Haushaltsmittel“, und gemessen am Kompetenzgewicht der Bezirksvertretungen wäre ein Prozentsatz von ca. 0,4 % Mittel zur alleinigen Bestimmung des Verwendungszwecks bei einem vom Rat der Stadt anerkannten Bezirkshaushalt in vorbezeichneter Höhe evident unverhältnismäßig. Von dem mit der Vorschrift bezweckten, wenn auch begrenzten Gestaltungsraum der Bezirksvertretungen kann keine Rede sein.

Bei der Bemessung des den Bezirksvertretungen einzuräumenden dispositionsfreien Teils der „bereitgestellten“ Haushaltsmittel ist das auch im Kommunalrecht zu beachtende Gebot der Organtreue als Orientierungsmaßstab bzw. als Korrektiv heranzuziehen. Danach besteht für den Rat insbesondere die Pflicht, sich so zu verhalten, dass die Bezirksvertretungen ihre gesetzlich statuierten Zuständigkeiten verantwortlich wahrnehmen können.¹⁴ Sind sie aber darauf reduziert, im Hinblick auf etwa 99,6% der Mittel des Gesamtetats lediglich Bedarfe bei bestehender Unsicherheit ihrer Bewilligung gegenüber dem Rat von Haushaltsperiode zu Haushaltsperiode anzumelden, so ist die Möglichkeit einer verantwortlichen Wahrnehmung der gesetzlich übertragenen Zuständigkeiten der Bezirke nicht mehr bzw. kaum noch erkennbar.

¹⁴ Vgl. oben I. 2.

Vielmehr entzieht der Rat den Bezirksvertretungen ihre Verantwortung, indem er ihnen die Mittel bis auf einen zu vernachlässigenden Rest haushaltstüchelt zuweist mit der Folge, dass während der gesamten Haushaltsperiode (2 Jahre) nahezu kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt.

In der zweijährigen Haushaltsperiode erschöpft sich demzufolge die Tätigkeit der Bezirksvertretungen nahezu ausschließlich darin, Stellungnahmen (Vorschläge, Anregungen) gegenüber dem Rat und seinen Ausschüssen abzugeben sowie Anhörungsrechte wahrzunehmen, deren Berücksichtigung völlig ungewiss, d.h. der Einflussnahme der Bezirksvertretungen entzogen ist.

Die auch dem Rat obliegende Organtreu verpflichtet ihn, den Bezirksvertretungen einen erheblich höheren Teil der bereitgestellten Haushaltsmittel zur alleinigen Entscheidung über den Verwendungszweck im Rahmen der aus den Zuständigkeiten resultierenden Aufgaben zu überlassen.

In diesem Sinne könnte haushaltstechnisch der den Bezirksvertretungen zugestandene Teil investiver Mittel dergestalt ausgewiesen werden, dass ihnen durch einen entsprechenden Haushaltsvermerk gestattet wird, bei dringendem Anlass über eine Mittelverschiebung im Rahmen der Finanzstellen „Planwerte Investive Finanzrechnung“ zu entscheiden. Daneben wären den Bezirksvertretungen weiterhin entsprechend dem Teilplan 1801 „Bezirksorientierte Mittel“ für die übrigen, ihren Zuständigkeiten entsprechenden Aufgaben (Vgl. insbesondere § 2 Abs. 1 Ziffern 1.3, 1.8, 1.9, 4.2, 4.3, 4.5, 5.2, 5.3) Mittel zur eigenen Entscheidung zu überlassen.

Die dem Gebot der Organtreu ebenfalls immanenten Pflichten der Rücksichtnahme und der Einbeziehung der Auffassung des anderen Organs in den Entscheidungsprozess führen dahin, dass sich Rat und Bezirksvertretungen über die Höhe des verfügbaren Teils der bereitgestellten Haushaltsmittel zu verständigen haben.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Winfried Seldschopf
(Vorsitzender Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

gez. Alexander Lünenbach
(Vorsitzender SPD-Fraktion)